

# A KÖZIGAZGATÁSI STRATÉGIAALKOTÁS MEGÚJÍTÁSA ÉS A JÓ ÁLLAM (2010–2017)

**Soós Edit**

*habilitált egyetemi docens*

*Szegedi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék*

## I. Bevezető

Magyarország Kormánya 2010-ben célul tűzte a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezését, valamint az átlátható és hatékony államszervezet megteremtését. A tanulmány azt vizsgálja, hogy melyek voltak az államigazgatást érintő legfontosabb szervezeti átalakulások, a közpolitikai reformprogramokban megjelenő, a központi államigazgatás működését és belső eljárásait érintő legfontosabb változások.

Az államreform a központi és a területi egységek közjogi, politikai, szervezeti munkamegosztásában, a szintek egymásba illeszthetősége vonatkozásában radikális változást eredményezett. A változások középpontjában a területi hatalommegosztás újragondolása áll. Annak eldöntése, hogy az ország méreteihez, hagyományaihoz és az európai mintákhoz képest hány területi irányítási szintre van szükség Magyarországon, milyen funkciókat kell telepíteni az egyes területi szintekre, milyen közjogi státuszt kell a funkciók mellé felépíteni, valamint az egyes területi egységeket milyen székhellyel és milyen földrajzi határokkal kell kialakítani.

A tanulmány célja a közigazgatási folyamatok közpolitikai szemléletű megközelítése, a politikai rendszer sajátosságaihoz szorosan kötődő közpolitikai programok alkotásának és megvalósításának politikai folyamatként történő értelmezése.

## II. A magyar állam újjászervezése: a Jó Állam megvalósítása

A 2010. évi országgyűlési képviselő-választás a Fidesz–KDNP pártszövetség győzelmét eredményezte. A választási győzelmet forradalomként (fülkeforradalom) értékelő jobboldali koalíció kétharmados többséget szerzett a parlamentben. A 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kormány „már az első két év alatt végrehajtotta a politikai rendszert és az alkotmányos berendezkedést alapjaiban átalakító intézkedések sorozatát.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> KOVÁCS Éva – HAJNAL György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig.* In: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. 550.

A kormányzás mint politikai tevékenység elsősorban politikai vezetés kérdése, amelynek középpontjában elsősorban a hatalom problémája áll, míg a hatalomgyakorlás elsősorban az állam mibenlétének a kérdésével áll kapcsolatban.<sup>2</sup>

A Jó Állam közpolitikai program megvalósításának, az átfogó államreform bevezetésének legfőbb oka, hogy „a közigazgatási rendszer, amely az 1989–1990-es demokratikus átmenet során jött létre, 2010-ben már nem tudott mindenben megfelelni a kor kívánalmainak sem belső, sem külső szempontból.”<sup>3</sup>

2010-ben a kormányzati szerkezetben bekövetkezett változásokra legerőteljesebben két folyamat volt befolyással: Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz (2004), valamint a kormányzó koalíció, a Fidesz–KDNP kormányzati filozófiája. Ennek következtében az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközrendszerének újragondolása a neoweberi állam és az európai integráció feltételrendszerében történt.

Az európai integráció folyamatának fejlődési iránya előtérbe helyezi annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy miként értelmezhető a közigazgatás az európai egységesülési folyamatban, különösen szervezeti-intézményi szinten, valamint a közigazgatás tevékenysége, működése nézőpontjából. A mélyülő európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját, különösen funkcionális és értékorientációs szempontból. Mindezek együttes hatásának eredményeként kialakulóban van a megbízhatóság, nyitottság, átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság, eredményesség közös értékeinek és elvein nyugvó Európai Közigazgatási Tér, amely az adminisztratív kultúrák és modellek közeledését eredményezi a nemzeti közigazgatási struktúrák szintjén.<sup>4</sup>

A demokratikus politikai rendszerekben az állam célja a társadalom egésze érdekeinek védelme, azaz a közjó szolgálata. Az állami feladatok folytonosan változnak, és minden állam maga dönti azt el, hogy milyen mélyen avatkozik be a társadalmi viszonyokba, milyen feladatokat vállal magára. Az állami feladatok növekedése elsősorban nem a törvényhozásra és nem a bírászkodásra, hanem a végrehajtó hatalomra, vagyis a társadalom közhatalmi igazgatását megvalósító államhatalmi szervekre (a közigazgatásra) rója a legnagyobb terhet.<sup>5</sup>

Amennyiben az állam már képtelen ellátni a vállalt feladatait, akkor meg kell változtatni az államfelfogás modelljét. A neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó, az állami szerepvállalást mérséklő reformkísérleteket követően az össztársadalmi közjó folyamatos keresése az állami kormányzati döntésekben a második Orbán-kormány (2010–2014) hatalomra kerülését követően az állam szerepének újragondolását, a neoweberi állam paradigmájának kialakítását eredményezte Magyarországon.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> G. FODOR GÁBOR – KITTA Gergely: Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. *Politikatudományi Szemle* 1. szám (2009) 98.

<sup>3</sup> NAVRACSICS Tibor: A közigazgatás korszerűsítésének programja. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2. szám (2013) 52.

<sup>4</sup> KÁRPÁTI Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása I. rész. *Sectio Juridica et Politica Miskolc* Tomus XXIX. 1. szám (2011) 238.

<sup>5</sup> TORMA András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz. *Sectio Juridica et Politica Miskolc* Tomus XXVIII. (2010) 317.

<sup>6</sup> Az ún. neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó, az állami szerepvállalást mérséklő reformkísérleteket a dereguláció, a privatizáció, valamint a kiszervezés, a piaci szektor szabályozási megoldásainak a közszférába való „bevitele” jellemez.

A neoweberi államfelfogás középpontjában az állam szerepének megerősítése áll. Az állam, és nem a piac képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek révén a jó és észszerű élet mindenki számára megélhetővé válik.<sup>7</sup> Az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell, hogy vállalja.

Erős, intelligens és aktív államra van szükség, amelyben a kormányzati cselekvés az alkotmányosságon és a jogrenden alapul.<sup>8</sup> A jogszerűség és a normativitás erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár–állam viszonyban.

A neoweberi állam innovatív, képes kezelni a felmerülő új problémákat. Feladata a gazdasági és szociális erőforrások kezelése, a jólét, a méltányosság és az együttműködés biztosítása. Az olyan közösségi szolgáltatások, mint az oktatás, az egészségügy, a kultúra vagy a szociális ellátás erőteljes állami szerepvállalással szervezhető meg.

A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt az állam egyetlen önérdéke, hogy megteremtse a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és a közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.<sup>9</sup> Az alkotmányosság, a jogszerűség és a normativitás erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár–állam viszonyban.

A neoweberi állammodell a nemzeti kormányzati szintnek jelentős szerepet szán a közjó megteremtésében, ugyanakkor a képvisleti demokrácia különböző szintjeinek – központi, regionális, lokális – megerősítése, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása,<sup>10</sup> az államközpontú kormányzás modern közjogias és közhatalmi szemlélete a helyi közügyek és a közhatalom gyakorlására is jelentősen kihat, befolyással volt a megújuló önkormányzati rendszer szabályozására.

A folyamat kezdetét A Nemzeti Együttműködés Programjának elfogadása jelentette 2010-ben. Az állami szerepvállalás megerősítését szorgalmazó, a neoweberi államkonceptióra épülő Nemzeti Együttműködés Rendszere programjában megfogalmazódó új államfelfogás értelmében „vissza kell állítanunk az állam lerombolt tekintélyét, ennek érdekében meg kell teremtenünk a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit.”

Az államfelfogás megváltozása következtében a neoweberi modell keretei között sor került a közigazgatás reformjára, amelyet az államnak szabályozással kellett megoldania. A 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény radikális változásokat hozott az állami berendezkedésben. A Jó Állam közpolitikai program megvalósítását megelőzően a jogalkotási

---

<sup>7</sup> FEJES Zsuzsanna: *A Jó állam elméleti megközelítésben*. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 28.

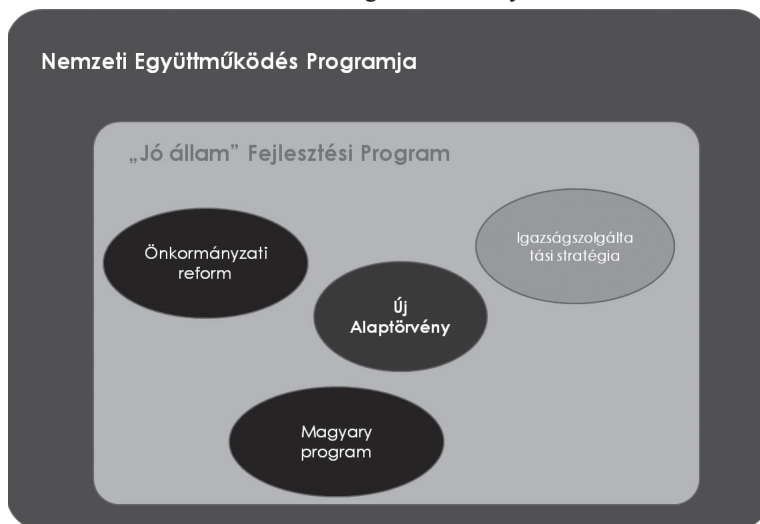
<sup>8</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti érdekek* 3. szám (2007) 84.

<sup>9</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. MP 11.0. 5.

<sup>10</sup> STUMPF István: *Szakmai alapú közigazgatás – a neoweberiánus állam*. In: Halm Tamás – Vadász János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács konferenciájának előadásai. Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2009. 97.

program keretében 2010 júniusától kivételesen nagyszámú és jelentős jogalkotás,<sup>11</sup> intézkedés történt, amelyek előfeltételei voltak a közpolitikai programok (A Nemzeti Együttműködés Programja, Jó Állam Fejlesztési Program, Magyar Program) megalapozott stratégia mentén történő végrehajtásának.

1. ábra: A stratégiaalkotás folyamata



Forrás: MP11.0, 6.

Magyarország államberendezkedése parlamentáris kormányforma, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. A Kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakításában.

A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek széles közjogi mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának és a legfontosabb stratégiai döntéseknek a meghozatalában, a kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában.

A politika prezidencializálódása jelenségét a miniszterelnök és a kormány szintjén a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja és koordinációja mellett a kormányfő jogkörének bővülése jellemzi.<sup>12</sup> A második Orbán-kormány alkotmányos szinten is megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy kimondta, a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.<sup>13</sup>

A kormányzás elsősorban politikai vezetés kérdése, de vannak intézmények, normák, jogszabályok, azaz létezik a politikai vezetés intézményes környezete: a végrehajtó hatalom különböző intézményei és azok között kialakult alkotmányos hatáskörmegoszlás és

<sup>11</sup> A 2010-es kormányváltást követő első évben 215 jogszabály került elfogadásra.

<sup>12</sup> Prezidencializálódás, azaz a hatalom centralizálása, a kormányzat szerepének kiterjesztése, a kormányfő dominanciája.

<sup>13</sup> Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25. 18. cikk (1) bekezdés.

tényleges kapcsolatrendszer.<sup>14</sup> A Kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában, a közszolgáltatások és a közintézmények menedzselésében. A törvényelőkészítő és törvény-kezdeményező kormányzati aktivitás befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket.<sup>15</sup> Közjogi értelemben tehát a Kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgástérrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.<sup>16</sup>

Az egymásra épülő közpolitikai programok (A Nemzeti Együttműködés Programja, Jó Állam Fejlesztési Program, Magyar Program) megvalósítása érdekében kialakításra került az egységes stratégiai tervezési és monitoring rendszer, amelynek keretében elkészült a 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a tervrendszer megújításáról. A stratégiai tervdokumentumok egységes, hierarchikus rendszerének kialakításával rögzítésre kerültek a stratégiai tervdokumentumokkal kapcsolatos módszertani elvárások, valamint a stratégiák készítésének és elfogadásának menete.

A stratégiai megtervezettséget mutatja, hogy a Jó Állam megvalósítása „felülről lefelé” irányuló folyamat. A Kormány valamennyi szinten újjászervezte a közigazgatás intézményrendszerét. A reform következetesen a központ szintjétől halad a helyi szintek felé (központi államigazgatás, területi szint, alsó középszint). Ennek legfontosabb eszközeit az összevonás, a feladatok újraosztása, valamint a pénzügyi konszolidáció jelentette. Az átalakítások legfontosabb elve a szervezeti integráció (csúcsminisztériumok, kormányhivatali és járási struktúra kialakítása).

### **III. A területi közigazgatás szervezeti integrációja. A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program**

A kormányserkezet átalakítása során a közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezi a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása. A közigazgatás-fejlesztés irányait, a magyar közigazgatás középtávú működési kereteit meghatározó stratégia és kijelölt cselekvések sora a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0, KIM, 2011. június 10.) az állam központi és területi szintű intézményi struktúrájának egyszerűsítését és racionalizálását megfogalmazó stratégiai dokumentum.

A kormányfő a végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére. Az Alaptörvény a közigazgatás részének tekinti az államigazgatást, amelynek legfőbb szerve az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint a kormány. „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

---

<sup>14</sup> G. FODOR – KITTA, 2009. 99.

<sup>15</sup> A Kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt, szerepét számos jogszabály, így többek között A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény; A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény; Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet szabályozza.

<sup>16</sup> STUMPF István: A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar közigazgatás* 2. szám (2015) 8.

Az államigazgatás szervezetrendszerének egyszerűsítésére és egységesítésére a Kormány 2010 májusában létrehozta az ún. csúcsminisztériumi rendszert. A különböző tárcák összevonásával a korábban 13 minisztérium helyett 8 integrált szuperminisztérium jött létre.<sup>17</sup>

A Jó Állam kialakítása érdekében a kormányzat célja a közigazgatás rendszerének átalakítása, a széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítése.<sup>18</sup> A közigazgatás 2011. évi helyzetértékelése során azonosított megoldásra váró problémák között a túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok, a hatásköri zavar a közigazgatás szervezetrendszerén belül, a közigazgatási ügyintézés alacsony színvonala, a teljesítménykényszer hiánya, a közigazgatás jogalkotói képessége mögött az elmaradó tervezési képesség szerepel kiemelt helyen.

A Magyar Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. A közigazgatási szervezetrendszer, a közigazgatási feladatellátás, a közigazgatás eljárásrendje, az ügyfélkapcsolatok javítása, valamint a személyzeti rendszer átalakítására irányuló stratégiai program célja egy hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény alapján 2011. január 1-jén megkezdték működésüket a megyei (fővárosi) kormányhivatalok mint a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.<sup>19</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokat kormány megbízottak vezetik, feladatuk az, hogy összehangolják és elősegítik a kormányzati feladatok területi végrehajtását.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jével történő felállításával megvalósult a területi államigazgatás szervezeti integrációjának első szakasza.

A közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását érintő törekvések alapvetően kétirányúak voltak.

1. A kormányzati szándékok egy része a közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárások, munkafolyamatok egyszerűsítését, egyszerűsítését célozta.

Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy az ügyfelekre mekkora terheket rónak azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. Problémaként jelentkezett az ügyfelek tájékozódásának nehézsége, az eljárás idő- és költségigénye, vagyis az adminisztratív terhek.

2. A másik irány a közigazgatás és az ügyfelek közötti eljárások egyszerűsítésére vonatkozó törekvések voltak a közigazgatás személyi állományának fejlesztésével.

A közigazgatási ügyintézés megítélése folyamatosan romlott 2006 és 2009 között. A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak a rossz hatékonyság, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.

---

<sup>17</sup> Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium.

<sup>18</sup> A széttagoltság felszámolását jelzi, hogy 2006-ban még 40-féle, 2009 végén 27-féle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mellett 11-féle államigazgatási szerv működött.

<sup>19</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásának előkészítésekor 2010. szeptember 1-jére megyei közigazgatási hivatalok kialakítására került sor, a regionális közigazgatási hivatalok megszűntek.

A Magyar Program önfejlesztő és önkorrekciós jellege ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kormányzati politika értékelje a programban meghirdetett célok időközi megvalósulását. A Magyar Zoltán Program (MP 12.0, KIM, 2012. augusztus 31.) számba vette a 2011. év jelentősebb kormányzati átalakulásait és azok közigazgatási értelmezését, és újabb fejlesztési célokat fogalmazott meg. A 2011-es helyzetértékelés során azonosított gyengeségek egyben az MP 11.0 végrehajtásának a kritikáját is jelentették. Ezek többek között a nem elég gyors eljárások, a hatékonysági visszacsatolás hiánya, a fejlett eszközök lassú bevezethetősége, a túlterhelés miatti határidőcsúszások, a feladat- és létszámalapú tervezés nem általános, lassú a fejlesztési források lehívása, túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés, lassan feltöltődő közzszolgálati életpálya, valamint a hiányos mérési és statisztikai rendszer.

A Magyar Program 2012. évi változata (MP12.0) a közigazgatási szervezetrendszert, a közigazgatási feladatellátást, a közigazgatás eljárásrendjét és a közigazgatási személyzeti rendszert emeli ki mint megújításra szoruló területeket, amelyek egyben eszközt képeznek a stratégiai és politikai célkitűzések megvalósítása felé.

*A közigazgatási szervezetrendszer.* A területi államigazgatás reformja két szakaszban: a fővárosi/megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok kialakítása.

*A közigazgatási feladatellátás.* A feladatrendszer reformja jelenti a Magyar Egyszerűsítési Programot, másrészt az állami és az önkormányzati feladatok elhatárolását.

*A közigazgatás eljárásrendje.* Az eljárások terén a legfőbb célkitűzés az eljárások gyorsítása, ezzel összefüggésben pedig a kormányablakok kialakítása és hálózattá fejlesztése.<sup>20</sup>

*A közigazgatási személyzeti rendszer.* A személyzet megújítása, azon belül is főként az életpálya modell és a teljesítményértékelési rendszer bevezetése.

Az MP12.0 tartalma számos már megkezdett fejlesztési irányt (pl. az integrált ügyfélszolgálati rendszer, a kormányablak, a kormányhivatali integráció, a járási rendszer kiépítése stb.) tartalmazott, míg mások (pl. új közzszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) irányai az elfogadásakor még kidolgozás alatt álltak.

#### **IV. A kormányablakok hálózata**

A területi államigazgatás reformját érintően kiemelt eredmény a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés bevezetése: a kormányablakok hálózata. A kormányablakok a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái.

Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy az ügyfelekre mekkora terheket rónak azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. A hazai gyakorlatban az állammal való érintkezést és kapcsolattartást megnehezítette, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, űrlapokkal, szokásokkal és arculattal rendelkezett. Ez növelte az ügyfelek tájékozódásának nehézségét, az eljárás idő- és költségigényét, vagyis az adminisztratív terheket. Az elektronikus ügyintézés lehetőségét az állam alig teremtette meg a saját szolgáltatásaiban.

---

<sup>20</sup> A 252/2013. (VII. 4.) Korm. rendelet a kormányablakok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról elősegíti a nemzetközi tendenciáknak megfelelő elektronikus ügyintézés alkalmazását – így a papír alapú iratforgalmat jelentős mértékben felváltja az elektronikus irattovábbítás.



A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú, magas színvonalú ügyfélszolgálati rendszer kialakítása. Az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása. A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többszatsornás (személyes-, elektronikus- és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszer került bevezetésre, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével.<sup>21</sup>

1. táblázat: A kormányablakok száma Magyarország megyéiben

megye/főváros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bács-Kiskun	1	1	1	2	15	15	15
Baranya	1	1	1	3	12	13	13
Békés	1	1	1	1	11	13	13
Borsod-Abaúj-Zemplén	1	1	1	2	18	19	19
Budapest (főváros)	4	4	5	12	22	31	28
Csongrád	2	2	2	4	11	11	11
Fejér	2	2	2	3	11	11	11
Győr-Moson-Sopron	2	2	2	3	9	9	9
Hajdú-Bihar	1	1	1	5	15	17	17
Heves	1	1	1	2	8	7	8
Jász-Nagykún-Szolnok	1	1	1	3	10	13	13
Komárom-Esztergom	1	1	1	2	8	8	8
Nógrád	1	1	1	2	4	6	6
Pest	3	3	3	6	14	21	22
Somogy	1	1	1	2	9	9	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1	1	1	4	20	21	21
Tolna	1	1	1	3	6	8	8
Vas	1	1	1	3	12	12	12
Veszprém	1	1	1	4	13	13	13
Zala	2	2	2	5	7	7	7
<b>Összesen</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>71</b>	<b>235</b>	<b>264</b>	<b>264</b>

Forrás: Miniszterelnökség

2011. január 3-án az ország 29 pontján ügyfélszolgálati irodák – kormányablakok nyíltak. A kormányablakok országos hálózata a Jó Állam céljainak megfelelően került kialakításra annak érdekében, hogy az állampolgárok a lakóhelyükhöz legközelebb munkaidőn kívül is el tudják intézni hivatalos ügyeiket (posta, Tesco, vasútállomás stb.). 2017-

<sup>21</sup> MP 11.0. 41.



ben a kormányablakok száma elérte a 264-et. A kormányablakok feladat- és hatásköre is folyamatosan bővül. 2017-ben az ügyfélszolgálati irodák már 1 540 ügykörben intéznek, kezdeményeznek, illetve nyújtanak tájékoztatást az eljárás menetéről.<sup>22</sup>

A kormányablakok egyenlő hozzáférést biztosítanak a korszerű egyablakos ügyintézéshez. Az ügyfélforgalom folyamatosan bővült. Míg 2011-ben 233 315 fő kereste fel a kormányablakokat, 2017 első negyedévében már 2 875 945 állampolgár fordult a kormányablakok ügyfélszolgálatához.

2. táblázat: Az ügyfélforgalom alakulása a kormányablakokban

megye/főváros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Bács-Kiskun	3 256	3 222	4 407	84 374	353 022	758 448	190 467
Baranya	14 296	14 188	13 062	96 219	189 745	470 219	115 343
Békés	8 538	7 339	5 781	69 381	204 249	369 280	96 861
Borsod-Abaúj-Zemplén	10 955	20 706	19 272	54 510	163 155	562 267	145 281
Budapest (főváros)	40 264	58 258	51 527	264 897	672 523	1953256	576 968
Csongrád	12 747	13 950	15 463	88 783	259 988	686 736	171 162
Fejér	13 609	19 683	25 459	114 069	209 533	430 932	109 225
Győr-Moson-Sopron	11 099	11 583	20 759	78 818	226 451	465 272	123 260
Hajdú-Bihar	13 269	15 804	18 484	144 826	265 118	682 076	179 035
Heves	3 474	3 262	2 976	14 866	122 779	289 318	74 379
Jász-Nagykun-Szolnok	10 036	21 014	19 932	58 752	138 271	371 228	96 298
Komárom-Esztergom	7 326	8 577	7 649	60 493	187 047	331 519	86 204
Nógrád	5 329	6 965	7 240	54 756	130 992	223 688	60 764
Pest	17 627	28 944	34 502	178 053	336 649	885 812	258 145
Somogy	4 231	3 599	2 908	20 841	121 193	256 888	62 791
Szabolcs-Szatmár-Bereg	21 125	16 105	16 431	111 625	284 744	819 218	197 047
Tolna	6 343	7 335	6 784	93 834	187 913	324 881	81 766
Vas	4 204	3 435	5 026	36 145	160 263	287 225	75 610
Veszprém	8 269	9 884	9 112	78 249	209 743	416 928	102 642
Zala	17 318	22 431	27 322	118 187	164 213	286 767	72 697
<b>Összesen</b>	<b>233 315</b>	<b>296 284</b>	<b>314 096</b>	<b>1 821 678</b>	<b>4 587 591</b>	<b>10 871 958</b>	<b>2 875 945</b>

Forrás: Miniszterelnökség

\*2017 első három hónap

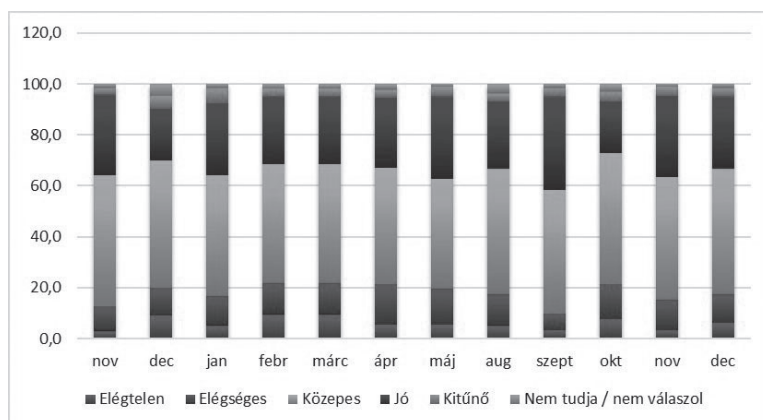
<sup>22</sup> A kormányablakokban intézhető ügykörök felsorolását a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet mellékletei tartalmazzák. (Személyi igazolvány, útlevél, jármű nyilvántartása, valamint a vezetői engedéllyel, lakcímgigazolvánnyal és családtámogatással kapcsolatos feladatok.)

## V. A közigazgatás-fejlesztési közpolitikai program értékelése

A közpolitikai programok az állampolgárok életére ható kormányzati tevékenységek összessége. A közpolitikai kezdeményezések és reformok végrehajtásának nyomon követése, illetve a rendszeres felmérések kritikus pontját jelentik a reformok megvalósulásának. A Magyar Program eredményessége teljesítményértékelések és visszacsatolási mechanizmusok felállítását igényelte. A közösségi részvétel, az ügyfelek véleménye elengedhetetlen nemcsak a közszolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében, hanem a kormányba vetett bizalom miatt is.

A magasabb szintű intézményi bizalom és legitimitás növeli a kormányzattal vagy az állammal való állampolgári együttműködés esélyét, és ez hatással lehet a politikai intézmények működésének eredményességére és hatékonyságára. A magasabb általános bizalomszint javítja a különböző kormányzati politikákkal és programokkal való együttműködés esélyét is, vagyis a bizalom hozzájárul az eredményesebb intézményi működéshez és a közpolitikák hatékonyabb végrehajtásához.

2. ábra: A kormány közigazgatás-politikájának lakossági megítélése

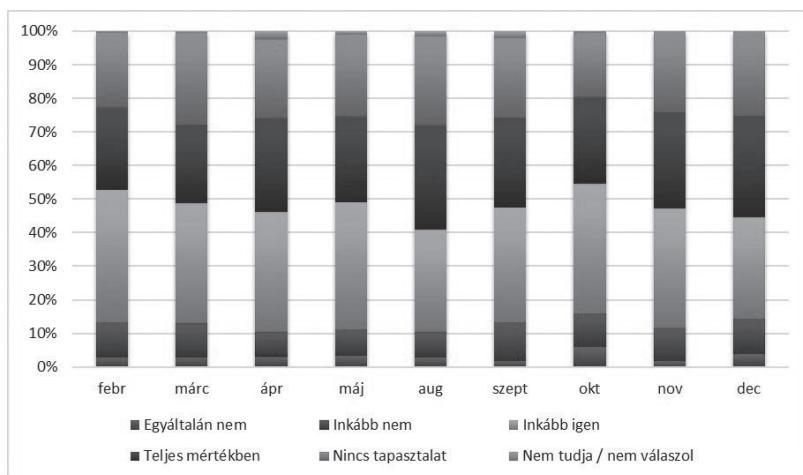


Forrás: Századvég Alapítvány

A Kormány közigazgatás-politikájának lakossági megítélése rendszeres vizsgálat alatt áll. Az elmúlt egy év adatait tartalmazó idősor alapján megállapítható, hogy a közigazgatás működését a felnőtt magyar lakosság a többi területhez képest jobbnak ítéli. A lakosság 25–35%-a kiválónak vagy jónak, közel fele (47–57%) közepesnek, 10–20%-a pedig elégségesnek vagy elégtelennek ítéli a közigazgatás-politikát.

A 252/2013. (VII. 4.) Korm. rendelet a kormányablakok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról elősegíti a nemzetközi tendenciáknak megfelelő elektronikus ügyintézés alkalmazását a papír alapú iratforgalom helyett. Az elektronikus ügyintézés további fejlesztésének igénye kiemelkedően magas, amit a lakosság 90%-a tart fontosnak.

3. ábra: Mennyire elégedett Ön összességében a kormányablakok ügyintézésével?



Forrás: Századvég Alapítvány

A közigazgatás működéséről legközvetlenebb módon, döntően a kormányablakok ügyintézése alapján szereznek benyomást az állampolgárok. A kormányablakok ügyintézéséről tapasztalattal nem rendelkezők (a lakosság közel negyede) mellett a releváns véleménnyel bírók döntő többsége (a teljes lakosság 60–65%) elégedett az ügyintézással, amivel a válaszadók mindössze egy szűk rétege, 10–15%-a elégedetlen.

A válaszadók 70%-a szerint gyorsabb lett az ügyintézés a kormányablakokban. A válaszadók szintén döntő többsége ért egyet azzal az állítással, hogy egy helyen egyszerre több ügyet is el tud intézni (73%), több időpontban lehet ügyet intézni (70%), több ügyfélszolgálati iroda van a lakóhelye vagy munkahelye környékén (63%), és barátságosabb, kulturáltabb körülmények között zajlik az ügyintézés (72%). Új kormányablakok megnyitásáról a lakosság több mint fele (52–64%) hallott 2016. április és december között.

A Magyar Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon alkalmazza.”<sup>23</sup> A Kormány a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentése érdekében 2011-ben Egyszerűsítési Programot fogadott el.<sup>24</sup> Ugyanakkor a neoweberi állam paradigmája szerint egyértelmű kapcsolat van a hatékonyan működő közigazgatás és a gazdasági fejlődés között. A stabil és hatékony közigazgatás elősegíti az állami gazdaságpolitika hosszú távú tervezését, ezáltal bátorítja a beruházásokat, ezért szükséges a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése.

- Az állami rezsicsökkentés keretében 2017. március 1-jétől 20 hatósági eljárás díja került megszüntetésre, amelyből 15 magánszemélyek, 5 vállalkozások terheit csökkenti.

<sup>23</sup> MP 11.0. 5.

<sup>24</sup> 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról.

- A vállalkozásokat érintően várhatóan kb. 26 585 eljárás válik díjmentessé, amely több mint 1,2 milliárd forint megtakarítást jelenthet majd a vállalkozóknak.
- A magánszemélyeket érintően várhatóan kb. 150 272 eljárás válik díjmentessé, amely közel 385 millió forint megtakarítást jelenthet majd az állampolgároknak.

Két év alatt, az állami rezsicsökkentés megvalósulásával a vállalkozásoknál több mint 3,6 milliárd Ft (pl. cégbejegyzés és közzétételi költségtérítés, környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági eljárások stb.), a magánszemélyeknél (értékesítési cím bejelentése, anyakönyvi kivonat kiállításának illetéke, talajvízkút létesítésének engedélyezése stb.) több mint 10,3 milliárd Ft megtakarítás jelentkezik.

A vállalkozások véleménye alapján a jogszabályi kötelezettségekből fakadó adminisztratív terheik 2010-től fokozatosan csökkennek. Ugyanakkor ez a fejlődés nem volt elegendő mértékű ahhoz, hogy a nemzetközi versenyben az ország stabil pozíciója megmaradjon. A gazdasági versenyképességünk megőrzése érdekében ezért továbbra is folytatni kell a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentését, az eljárások egyszerűsítését és a feladatellátás hatékonyságának növelését.

## VI. A járási hivatalok

A területi államigazgatás szervezeti integrációjának második szakasza a járási államigazgatás kialakítása. A járások kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme. A járási hivatalok az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységei. A Nemzeti Együttműködés Kormányának célja a járások kialakításával egy költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése.<sup>25</sup>

3. táblázat: A kormányhivatalokban dolgozó tisztviselők száma

Év	megyei		járási	
	hivatalok	tisztviselők	hivatalok	tisztviselők
2013	20	15032	198	16950
2014	20	14809	198	16739
2015	20	16926	197	16829
2016	20	16652	197	17083

Forrás: Miniszterelnökség

A korábban az önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek egy részét a járási hivatalok vették át. Az államigazgatási feladatok a települési jegyzők – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatásköréből átkerülő államigazgatási

<sup>25</sup> 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról több mint 80 db törvényi szinten szabályozott államigazgatási feladatot határozott meg a járások számára.

ügyek. 2010-ben az összes államigazgatási ügyben hozott hatósági döntés több mint 46,6%-a (10 millió jegyzői hatósági döntés) a járási hivatalokhoz átkerülő feladatkörökben született. A közel 3 200 település jegyzői államigazgatási feladatai egy részének a járási hivatali rendszerbe integrálása befejezi a teljes államigazgatási koncentrációt, ami kétségtelenül rendkívüli lehetőségeket jelent az erős állam cselekvését megvalósító államigazgatásnak.

A 2012. évi XCIII. törvény a járásokról a járási hivatalt kettős jogállású szervezetként határozza meg. A járási hivatal egyrészt a megyei kormányhivatal kirendeltsége, a kormányhivatallal egységes költségvetési szervet képez. Másrészt önálló, általános hatáskörű, elsőfokú hatóság. A járási hivatal tehát belső szervezeti egység, amely szervi önállósággal nem rendelkezik, viszont sui generis hatáskör gyakorló.<sup>26</sup> A járási hivatal két szervezeti részre különül: törzshivatal (pl. okmányirodai feladatok, szociális igazgatási feladatok, kommunális igazgatással kapcsolatos feladatok, földügyi igazgatással, állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok) és az ágazati szakigazgatási szervek (járási gyámhivatal, egészségügyi és élelmiszer ellenőrző hivatal, földhivatal, munkaügyi kirendeltség, népegészségügyi intézet, építésügyi és örökségvédelmi hivatal).<sup>27</sup>

A polgárközei államigazgatás megteremtésének tesz eleget, hogy a járási hivatalok feladataikat az illetékességükbe tartozó települések tekintetében elláthatják a járási hivatal kirendeltségén (1 479) vagy települési ügysegéddel (639).<sup>28</sup> A túlzottan tagolt, elaprózott önkormányzati rendszerben különösen nagyszámú kirendeltség kialakítására került sor Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Zala megyékben, ahol az 500 fő alatti népességszámmal rendelkező települések száma kiemelkedően magas.<sup>29</sup>

4. táblázat: Járási hivatalok

év	járások	települések száma, ahol ügysegédek dolgoznak	települési ügysegédek száma
<b>2013</b>	198	2030	856
<b>2014</b>	198	1970	757
<b>2015</b>	197	1492	692
<b>2016</b>	197	1479	639

Forrás: Miniszterelnökség

<sup>26</sup> A járási hivatalok székhelyeit, illetve a járási hivatalok illetékességi területét a 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet határozza meg.

<sup>27</sup> A járások a kormányhivatalok alárendeltségében működnek, amelyek a KIM, majd a Miniszterelnökség alárendelt szervezetei, illetőleg az egyes szakpolitikák tekintetében az ágazati tárcáknak van irányítási joga. GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015. 25.

<sup>28</sup> A kisebb településeken heti 1–2 alkalommal tart ügyfelfogadást a települési ügysegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben.

<sup>29</sup> Az 500 fő alatti települések száma Baranya megyében 207, Borsod-Abaúj Zemplén megyében 140, Somogy megyében 114, Vas megyében 133, valamint Zala megyében 161 a számuk.

## VII. A közös önkormányzati hivatalok

A Jó Állam célja az állam észszerű és hatékony működése. A kormányzat a közigazgatás rendszerének átalakítása folyamatában a járások kialakításával egy időben a települési önkormányzatok feladatellátása terén is jelentős változásokat kezdeményezett. Az átalakítás során figyelembe kellett venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait, az állam szerepének ártértékelését, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedését.

Az önkormányzati reform a Magyar Program területi közigazgatási reformjával áll a legszorosabb összefüggésben. A közigazgatási rendszer átalakításának egyik fontos lépése a közös önkormányzati hivatalok kialakítása.<sup>30</sup> A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) Preambuluma az egységes állami szervezetrendszer részét képező helyi önkormányzatok feladataként határozza meg az Alaptörvényben foglalt államcél megvalósítását, a jogszabályi kötelezettségek teljesítésének elősegítését. Az önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja, valamint az Mötv. 42. § (2) bekezdése alapján maguk alakítják ki szervezeti és működési rendjüket, amelynek az Alaptörvény és az Mötv. mint sarkalatos törvény rendelkezései adják meg a törvényi kereteket és korlátokat.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét. A szervezetalkítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása.

A közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályanyagot az Mötv. 84–86. § rendelkezései határozzák meg. A 84. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására közös önkormányzati hivaltal hozhat létre. A közös önkormányzati hivatal a résztvevő önkormányzatok számára biztosítja mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatok ellátását, a döntések előkészítését, végrehajtásuk szervezését.

A közös önkormányzati hivaltal a települések társulási megállapodással hozzák létre. Közös hivatal létrehozása minden 2 000 fő állandó lakosság számot meg nem haladó település számára kötelező, de a 2 000 fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. További szabály, hogy legalább 2 000 fő összlakosság számnak vagy legalább hét településnek meg kell lennie a közös hivatal megalakításakor. Lényeges rendelkezés, hogy a városi, valamint a 2 000 főt meghaladó település képviselő-testülete nem tagadhatja meg közös önkormányzati hivatal léthozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

Közös hivaltal alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. Amennyiben a megállapodást 60 napon belül nem kötik meg, vagy valamely település a közös hivatalhoz nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. Az Mötv. Indokolása szerint a járási

---

<sup>30</sup> Elődöntézményének tekinthető a körjegyzőség, amely a hatósági igazgatósági társulás egy formája, s amelyet az ezernél kevesebb lakosú megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladatok közös ellátására alakítottak. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 39. § (1) bekezdés, Körjegyzőség.

egység figyelembe vételével biztosítható az egységes közigazgatási rendszer kiépítése, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködése.<sup>31</sup>

Az önkormányzatok szervezeti átalakítása következtében 739 közös önkormányzati hivatal jött létre 2014. december végére. Az ország településeinek 23%-a székhelytelepülés. Ez a százalékarány a legmagasabb Nógrád megyében (30%), Bács-Kiskun és Békés megyékben (29%), valamint Komárom-Esztergom megyében (28%). Ugyanakkor Vas megye településeinek a 19%-a székhelytelepülés, Zala megye településeinek 19%-a, míg Baranya megyében a települések 18%-a székhelye közös önkormányzati hivatalnak.<sup>32</sup>

5. táblázat: Az önkormányzatok állami finanszírozása (2010–2012)

	2010. évi tény	2011. évi tény	2012. évi tény
A megyei önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások támogatása	5 624,2	6 216,7	4 891,3
A települési önkormányzatok jövedelemdifferenciálódásának mérséklése	99 908,1	96 35,8	91 707,6
Normatív és normatív kötött állami hozzájárulások	823 984,9	765 978,6	646 355,0
<i>igazgatás és kultúra</i>	115 640,2	131 895,1	99 838,5
<i>közüktatás</i>	375 294,3	373 060,9	328 393,8
<i>szociális</i>	333 050,3	261 022,7	218 122,7
Színházi támogatások	11 885,4	11 885,4	11 853,0
A helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások	10 741,7	34 169,1	39 168,3
Központosított előirányzatok*	104 882,4	59 771,3	61 874,4
Fővárosi közösségi közlekedés kiegészítő támogatása	17 500,0	24 000,0	3 300,0
A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak bérkompenzációja*	0,0	14 143,2	31 723,8
Egyéb támogatások	1 073,7	20 518,9	53 854,6
<b>Állami támogatások összesen</b>	<b>1 075 600,4</b>	<b>1 030 319,0</b>	<b>944 728,0</b>

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

<sup>31</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya: T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Általános indokolás, 69.

<sup>32</sup> Soós Edit: *A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozás megújulása az Alaptörvényben*. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. 507.



6. táblázat: Az önkormányzatok állami finanszírozása (2013–2016)

	2013	2014	2015	2016
Helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	117 890,8	170 843,6	151 068,5	152 522,1
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	168 078,5	155 253,0	165 678,7	172 643,5
A települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása	189 312,6	189 467,2	189 644,8	185 409,9
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	28 966,4	29 256,7	30 765,2	31 069,8
Helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása		21 510,8	53 064,1	40 563,2
Helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások	56 790,8			
Központosított előirányzatok*	32 167,6	51 887,0		
Fővárosi közösségi közlekedés kiegészítő támogatása	14 000,0			
A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak bérkompenzációja*	13 719,0	9 919,8	8 698,1	7 294,2
Egyéb támogatások	31 795,3	20 874,1	11 792,8	12 973,5
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>672 721,0</b>	<b>649 011,2</b>	<b>610 712,2</b>	<b>602 476,2</b>

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

Az államigazgatási ügyek nem helyi érdekű ügyek, hanem az állam által delegált közigazgatási szolgáltatások ellátása közhatalmi jelleggel. Az államigazgatási feladatok járási hivatalhoz kerülése, valamint egyes önkormányzati feladatok elvonása (oktatás, egészségügy, szociális ügyek) mellett a legmarkánsabb változások a gazdálkodással, a vagyongazdálkodással, illetve a feladatok megosztásával kapcsolatosak.<sup>33</sup>

Az önkormányzati rendszer működési és finanszírozási zavarai miatt szükségessé vált az önkormányzati kötelező feladatok korábbinál differenciáltabb meghatározása, a térségi összefogás kiteljesítése, költségtakarékos, feladatorientált, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek jobban megfelelő társulási rendszer kialakítása.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Az önkormányzatoknál maradó feladatok (igazgatási feladatok, településüzemeltetés, közvilágítás, helyi adóztatás stb.) állami finanszírozása során figyelembe vételre kerül a települések jövedelemtermelő képessége.

<sup>34</sup> A legfontosabb változások: feladatelvonás (főként államigazgatási feladatok); adósságkonszolidáció hatására hitelállomány csökkenés; ingó és ingatlan vagyon használatba átadása az államnak, mely vagyon vagyonkezelője a fővárosi vagy megyei kormányhivatal; munkaerő-állomány csökkenés (pl. önkormányzati hivatalnál, oktatási és egészségügyi intézményeknél); szervezeti változások (közös önkormányzati hivatal, önkormányzati társulás.) URBÁNNÉ MALOMSOKI MÓNICA – NAGYNÉ PÉRCSE KINGA – SZABÓ VIRÁG: *A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre*. In: Lukovics Miklós – Savanya Péter (szerk.): Új hangsúlyok a területi fejlődésben. JATEPress, Szeged, 2013. 270.

A 2013. évtől az önkormányzati feladatellátás, ezzel együtt a finanszírozási rendszer is alapjaiban változik meg. A korábban az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része az államhoz került. Az Mötv. a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítő képesség, lakosságszám – tekintettel állapítja meg, ezzel szűkítette az önkormányzati alapfeladatok körét, és jelentős hatással bírt a helyhatóságok finanszírozására.

A változásokkal párhuzamosan a megmaradó feladatok tekintetében új finanszírozási struktúra került kialakításra, amely elszakad az eddigi jellemzően normatív támogatási rendszertől. A finanszírozási struktúra alapjaiban a 2013-ban kialakított és alkalmazott forrásallokáción alapul a megváltozott önkormányzati feladatellátáshoz igazodó feladatalapú támogatási rendszerben. 2010-ben 1 075 milliárd Ft az önkormányzatok számára biztosított normatív támogatás, míg 2016-ban a feladatalapú támogatási rendszerben az állami finanszírozás összege már csak 602 milliárd Ft.

## VIII. Záró gondolatok

A 2010-es kormányváltást követően egy komplex közigazgatás-fejlesztési program bevezetésére került sor, amely új alapokon kívánja megújítani közigazgatásunkat. Az új alapok egyik legfőbb komponense a világszerte változóban, megerősödőben lévő állam.

2015. április 1. a területi közigazgatás átalakításában újabb kiemelt időpont. További területi államigazgatási szerveket és feladatokat integráltak a kormányhivatalokba. 2017. január 1-jét megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatalok 1 109 hatósági eljárása közül 910 hatósági eljárást (82%) a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz soroltak át. A központi hivatalok 535 hatósági eljárásából 260 (49%) a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz, 66 (12%) a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz került. 2017. január 1-jétől a járási (fővárosi kerületi) hivatalok által ellátott hatósági eljárások közel 75%-a a megyeszékhely szerinti járási hivataloknál van.<sup>35</sup>

A 2014-ben megalakult harmadik Orbán-kormány célja lett a közigazgatás hatékonyságának növelése, egy a korábbinál költségtakarékosabban működő területi államigazgatás megteremtése. A kormány a javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére 2016-ben hozta létre az Államreform Bizottságot,<sup>36</sup> amely meghatározta az Államreform II. program kiemelt fontosságú területeit: az állami humántőke reformja, az állami szolgáltatások reformja, az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A területi államigazgatás várható fejlesztési irányait 2020-ig a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020) tartalmazza.

„A Kormány elkötelezett szándéka, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően, professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási

---

<sup>35</sup> Forrás: Miniszterelnökség.

<sup>36</sup> A Kormány 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozata az Államreform Bizottság felállításáról.

díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”<sup>37</sup>

#### *Következtetések:*

1. A 2010-ben hivatalba lépett kormány számára az alapvető feladatot az állammal szemben megrendült bizalom helyreállítása jelentette. A NEP hangsúlyozza, hogy az emberek bizalmának visszaszerzéséhez lehetőséget kell adni a közügyeikbe való beleszólásba.<sup>38</sup>

Ennek egyik legfőbb eszköze a közigazgatási rendszer megújítása, mivel az állampolgár a közigazgatáson keresztül érzékeli leginkább az állam jelenlétét, tevékenységének minőségét.

Ugyanakkor a Magyar Zoltán Program (MP 12.00) hiányosságként említi a sokszor túl gyors és formális érdekegyeztetést.<sup>39</sup> A hatékony közszolgáltatás biztosítása érdekében az eredmények mellett – polgárközeli államigazgatás, ügyfélorientált ügyfélszolgálat – erőteljesebben be kellene vonni a civil és üzleti szféra szereplőit a stratégiai és közpolitikai célok meghatározásába.

2. Az Orbán-kormány a központi államigazgatás szervezetrendszerét alapjaiban újraszervezte. 2010 óta a központi államigazgatást célzó átalakítások központosítást, a miniszterelnök szerepének további erősítését és közvetlen apparátusa hatáskörének további szélesítését, szervezeti integrációt, az országos főhatóságok számának csökkentését eredményezték.
3. A Magyar program egy centralizált (dekoncentrált), integrált államigazgatás területi szintű modelljét alakította ki az Európai Közigazgatási Tér feltételei között a centralizált, erős állam erős közigazgatásának kiépítése során.
4. A hatékonyabb feladatellátás követelménye az állami és az önkormányzati feladatok, hatáskörök felülvizsgálatát, újraosztását jelentette helyi szinten. Az államigazgatási feladatok járási hivatalhoz kerülése, valamint a kormányzati szervek irányító szerepének megerősítése, a helyi önkormányzati rendszer mozgásterének szűkülése mellett erősödött az állam koordinációs, irányító szerepe az önkormányzatokban.
5. A gyenge megyei és egyre kevesebb feladat- és hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatok mellett erős jogosítványokkal rendelkező, és az évek során egyre erősödő középszintű államigazgatás jött létre.
6. Az elmúlt hét évben jelentős mértékben átalakult a magyar közjogi berendezkedés. A kormányzat többnyire centralizációval válaszol a felmerülő közszolgáltatási kérdésekre. Ugyanakkor az elmúlt évek gyakorlata alapján egyértelműen állítható, hogy a partnerséget nélkülöző vagy jelentősen visszaszorító központosítás jelentős

---

<sup>37</sup> A Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozata a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

<sup>38</sup> A Nemzeti Együttműködés Programja. Munka, otthon, család, egészség, rend. 2010. május 22. NEP, 2010. 85.

<sup>39</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. MP 12.0. 10.

működési zavarokat és ellátási nehézségeket okozott a köznevelés, az egészségügy, a szociális ügyek és a hulladék-gazdálkodás, a víz- és csatorna-szolgáltatás területén.

7. Az önkormányzatok autonómiája jelentősen csökkent a szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló feladatok és kompetenciák hatására. Időszerűvé vált a közszolgáltatások területén az önkormányzati minimum meghatározása. A szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló feladatok és kompetenciák ellenére szükséges, hogy a partnerségek révén a helyi közösségek, a civil szerveződések megerősödjenek, szerepet kapjanak a helyi közügyek szervezésében.

Mindezek következtében erősíteni kell az önkormányzatok és az állam közötti együttműködés partneri jellegét, a szubszidiaritásnak megfelelő működtetési és közös felelősségi rendszert. A szubszidiaritás elvének érvényesülése megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen.

Összefoglalóan: a szubszidiaritás elvének érvényesülését valósággá kell tenni a mai önkormányzati rendszerben. Szükséges az állam és az önkormányzatok együttműködésében a centralizáció és a decentralizáció szervezési elvének újragondolása, a polgárközeliség elvének figyelembe vételével. Mindez garancia arra, hogy a célul kitűzött paradigmaváltás a közigazgatásban megvalósulhat.

## DOKTORANDUSZ HALLGATÓK TANULMÁNYAI



*Dr. Soós Edit előadása*